

**10 - 4 | 2023**

---

**Complexidade do risco legal na execução eletrónica do orçamento no serviço de economia e finanças da cidade de Maputo, 2020 a 2022**

*Legal risk complexity in the electronic budget execution of Maputo City services of economy and finance, 2020 to 2022*

**Almeida Agostinho Chirindza | Gilberto Solomone**

---

**Versão eletrónica**

URL: <https://revistas.rcaap.pt/uiips/> ISSN: 2182-9608

Data de publicação: 31-12-2023 Páginas: 13

**Editor**

Revista UI\_IPSantarém

**Referência eletrónica**

Chirindza, A. A.; Solomone, G. (2023). Complexidade do risco legal na execução electrónica do orçamento no Serviço de Economia e Finanças da Cidade de Maputo, 2020 A 2022. *Revista da UI\_IPSantarém*. Número Especial: IV Conferência Intercontinental em Transformação Digital 2023, 11(4), 51-63. <https://doi.org/10.25746/ruiips.v11.i4.34149>

## **COMPLEXIDADE DO RISCO LEGAL NA EXECUÇÃO ELETRÓNICA DO ORÇAMENTO NO SERVIÇO DE ECONOMIA E FINANÇAS DA CIDADE DE MAPUTO, 2020 A 2022**

**Legal risk complexity in the electronic budget execution of Maputo City services of  
economy and finance, 2020 to 2022**

**Almeida Agostinho Chirindza**

Instituto Superior Mutassa (ISMU), Moçambique

[aacilenesa@gmail.com](mailto:aacilenesa@gmail.com)

**Gilberto Solomone**

Instituto Superior Contabilidade e Auditoria (ISCAM), Moçambique

[gilberto.solomone@iscam.ac.mz](mailto:gilberto.solomone@iscam.ac.mz) | ORCID 0000-0001-5289-6265

### **RESUMO**

A motivação do estudo insere-se na necessidade de perceber que constrangimentos a complexidade dos riscos legais na execução do orçamento impactam nas actividades de uma instituição pública, diante disso o estudo reflecte sobre os riscos legais e a complexidade na execução electrónica do orçamento no Serviço de Economia e Finanças da Cidade de Maputo (SEFCM) no triénio 2020 – 2022. Para o efeito, recorreu-se a abordagem qualitativa para a recolha de dados onde se usou o acervo bibliográfico e documental diverso para a exploração de profundidade dos conceitos e a entrevista para a interpretação dos resultados. Foram entrevistados 18 chefes de departamentos numa população de 118. O estudo concluiu que o SEFC funciona na base da sincronização de informações económicas e financeiras de diversas unidades orgânicas, as quais padronizam a execução electrónica do erário público, o que concorre para ocorrência de riscos legais, resultante da definição orçamental a nível central. As medidas da descentralização e desconstracção orçamental ao nível local e provincial e a execução electrónica orçamental, no cumprimento aos instrumentos legais e recursos financeiros limitados criam riscos legais e a ineficiência. As medidas de mitigação da complexidade do risco legal na execução orçamental electrónica, conduz a observância da lei orçamental com substância de planificação, definição de limites, desembolso e a execução legal do erário público por órgãos de governação descentralizadas em consonância na linha de actualizações e renovações tecnológicas no ramo legal e orçamental na planificação e execução electrónica a nível central, provincial e local, com apoio de diversos instrumentos legais e electrónicos, nos serviços de administração pública e de parcerias publico e privado, e controlo do e-SISTAFE, o Subsistema de Monitoria e Avaliação, Subsistema de Auditoria Interna, da Lei n.º 3/2017, de 9 de Janeiro, Lei das Transacções Electrónicas, de entre outras medidas que acompanham as inovações tecnológicas.

**Palavras-chaves:** Riscos legais, programação financeira, execução orçamental electrónica.

## ABSTRACT

The motivation for the study lies in the need to understand which constraints and the complexity of legal risks in the execution of the budget impact on the activities of a public institution. In view of this, the study reflects on the legal risks and complexity in the electronic execution of the budget in the Service of Economy and Finance of the City of Maputo (SEFCM) in the three-year period 2020 – 2022. For this purpose, a qualitative approach was used to collect data where the diverse bibliographic and documentary collection was used to explore in depth the concepts and the interview for the interpretation of the results. 18 heads of departments were interviewed in a population of 118. The study concluded that the SEFC works on the basis of synchronizing economic and financial information from different organic units, which standardize the electronic execution of the public treasury, which contributes to the occurrence of legal risks, resulting from the budgetary definition at central level. Measures of decentralization and budget relaxation at local and provincial level and electronic budget execution, in compliance with legal instruments and limited financial resources, create legal risks and inefficiency. Measures to mitigate the complexity of legal risk in electronic budget execution, lead to compliance with budget law with planning substance, definition of limits, disbursement and legal execution of the public treasury by decentralized governance bodies in line with updates and renewals technological technologies in the legal and budgetary field in electronic planning and execution at central, provincial and local levels, with the support of various legal and electronic instruments, in public administration services and public and private partnerships, and control of e-SISTAFE, the Subsystem of Monitoring and Evaluation, Internal Audit Subsystem, of Law no. 3/2017, of 9 January, Electronic Transactions Law, among other measures that accompany technological innovations.

**Keywords:** Legal risks, financial programming, electronic budget execution.

## 1. INTRODUÇÃO

A introdução da descentralização e descontração ao nível local e provincial, bem como a organização e funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Cidade de Maputo, aprovado pelo Decreto no 65/2020 de 7 de Agosto, 2020, implicou uma subordinação na alocação e desembolso de fundos públicos, contrastando com a necessidade de uma gestão eficiente e eficaz de recursos humanos, materiais e financeiros, especialmente no âmbito da execução orçamental. Essa constatação ocorre, numa situação em que os órgãos de gestão descentralizados a nível local e provincial assumem a responsabilidade de planificar e definir o orçamento, mas, em última instância, o governo central define e desembolsa o orçamento e os limites financeiros aos Órgãos locais e províncias descentralizados. De acordo com o artigo 3, do Decreto n.º 65/2020 de 7 de Agosto, 2020, os órgãos de representação do Estado na Cidade de Maputo, são compostos pelo Secretário de Estado da Cidade de Maputo e o Conselho dos Serviços de Representação do Estado na Cidade de Maputo. Este Conselho é constituído pelo Secretário de Estado da Cidade de Maputo; Director do Gabinete do Secretário de Estado da Cidade de Maputo e Directores de Serviços, de onde enquadra-se o Serviço de Economia e Finanças da Cidade de Maputo (SEFCM) e outros serviços, com uma população projetada em 1.209.992 habitantes para o ano de 2020 (INE, 2010), associados ao uso eletrónico do Sistema de Administração Financeira do Estado, criado pela Lei no 14/2020, de 23 de Dezembro, 2020, com ideologia da descentralização e descontração dos poderes locais e provinciais, a transformação digital no governo, expressa um serviço público com a devida flexibilidade e qualidade, encurtando o tempo e diminuindo custos com o dinheiro por parte do cidadão.

A capacidade da modificação digital no sector público é alta, visto que, com a automação de serviços, o país reduz sinteticamente as suas despesas anuais e torna a vida do cidadão menos complexo. Monitorando-se melhor a demanda e a oferta desses serviços e aperfeiçoamento, tornando mais directa e transparente a relação do Estado com os cidadãos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Disponível em <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformação-digital/o-que-e> indagado no dia 20 de Setembro de 2023.

A posição actual vista por Ortiz et al. (2023), refere que as restrições legais moldam a posição do orçamento, enquanto esta abordagem vinha sendo desenvolvida por Mihajlović et al. (2022), que elucidou em como o orçamento é continuamente ajustado com base nas receitas e despesas orçamentais, sujeitas a condicionalismos legais e ainda, a sua implementação desempenha um papel importante na gestão eficaz dos orçamentos. De acordo com estes autores, existem duas perspectivas na definição da execução orçamental. Por um lado, referem-se a gastar fundos, para alcançar objectivos planificados e necessidades prioritárias e por outro, abrange acções que se alinham com os regulamentos definidos na legislação orçamental. Embora o risco legal seja uma categoria de risco que é frequentemente discutida no contexto da gestão de risco empresarial e da gestão de riscos financeiros, para Mahler (2007), o risco legal também ocorrem em entidades públicas, sendo a possibilidade de perda financeira ou de reputação resultante de qualquer tipo de questão legal que venha a prejudicar as actividades as suas actividades.

De acordo com os princípios, objectivos e tarefas definidas pelo Governo de Moçambique o SEFCM é a entidade que dirige e assegura a execução das actividades do sector de economia e finanças a nível da Cidade de Maputo, de acordo com o artigo n.º 1, do Diploma Ministerial n.º 49/2021 de 21 de Junho, 2021, mobilizado pelo Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), aprovado pela Lei no 14/2020, de 23 de Dezembro, 2020, e pelo Manual de Administração Financeira e Procedimentos Contabilísticos, aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 181/2013 de 14 de Outubro, instrumentos legais de gestão financeira do Estado, que garantem condução da governação com transparência, eficiência e eficácia, para equilibrar a gestão das finanças públicas, das Instituições do Estado na Cidade de Maputo. Entretanto, o objectivo desta pesquisa é de reflectir a volta de embaraços da complexidade dos riscos legais na execução electrónica orçamental no SEFCM, confrontado com a problemática, levanta-se a seguinte questão de partida:

Como os riscos legais obstroem a execução orçamental electrónica ao nível do SEFCM?

## **2. REVISÃO DA LITERATURA**

A dimensão económica e jurídica do orçamento sempre atraiu a atenção dos investigadores, sobretudo pela sua disponibilidade e elasticidade tecnológica. Estas dimensões estão sujeitas a riscos de vária ordem, assim, o risco refere-se ao potencial dano ou perda e envolve a possibilidade de resultados ou eventos negativos (Mihajlović et al., 2022; Pandit, 2016), mas para Lacroix, (2020), o risco envolve incerteza e possibilidade de resultados negativos, enquanto Malm et al. (2017), considera que o risco é a probabilidade de ocorrência de um evento adverso. Entretanto para DeLisi et al. (2019), o risco refere-se à probabilidade de dano ou perda e a sua avaliação envolve potenciais perigos ou ameaças, mas Dodek e Alderson (2018), alegam que o risco é um objecto e justificação para a regulação, pois é um princípio organizador e uma medida de responsabilização.

### **Riscos legais**

O acordo da Basiléia II classificou o risco legal ou jurídico como um subconjunto do risco operacional. O risco jurídico decorrente do descumprimento real ou potencial de leis, normas e regulamentos incidentes sobre determinada actividade ou conjunto de actividades, com impacto directo nas entidades. A materialização do risco jurídico para as entidades enseja em perdas financeiras, de imagem, reputação e a depender da extensão, inviabilizam a execução da estratégia organizacional (Barnabé, 2022).

### **Programação financeira**

É o conjunto de procedimentos desenvolvidos para quantificar e estabelecer os fluxos financeiros da tesouraria para determinado período, tendo como parâmetros a previsão da receita, os limites da despesa, as demandas para a despesa e a tendência do resultado do exercício económico (Circular n.º 01/GAB-MEF/2021).

### **Execução orçamental electrónica**

Segundo Parveen et al. (2020), o orçamento é um termo usado com alguma ênfase em métodos de eficiência do planeamento e controlo, pois ele é usado, sem dúvidas, em larga escala nos governos de todos os países, mas também em empresas. Este autor continua dizendo que o orçamento na linguagem comum é percebido como planeamento de despesas e por isso não deve ser

administrado de forma rígida, dado que, podem existir mudanças no ambiente do mercado e as condições implicam mudanças do plano. Enquanto para Pandit (2016) um orçamento é uma expressão formal das políticas, dos planos, objectivos e metas estabelecidas da organização, para um período definido no futuro. O orçamento expressa metas nas receitas e limitações nas despesas definidas para o alcance de determinado lucro.

### Execução Orçamental

É o conjunto de operações que reflectem a realização de despesas por meio do processo de programação, cabimentação, liquidação e pagamento<sup>2</sup>. Mas para Mihajlović et al. (2022) execução orçamental refere-se execução do plano orçamental e das atividades, onde encontramos as despesas orçamentais e receitas aprovadas.

### Execução Orçamental Electrónica

O Sistema de Administração Financeira do Estado moçambicano (SISTAFE) é um conjunto de órgãos e instituições do Estado e entidades descentralizadas, subsistemas, normas e condutas administrativos que tornam possível a obtenção da receita, a realização da despesa, o registo de direitos e obrigações contingenciais, activos, passivos, rendimentos, gastos, influxos e efluxos diferidos, contribuições para o património líquido e distribuições nele ocorridas e a gestão do património real e financeiro do Estado, incluindo suas aplicações e correspondente registo, (artigo 1, da Lei no 14/2020, de 23 de Dezembro, 2020).

### e-SISTAFE

É um sistema informático que alcança módulos e funcionalidades de procedimentos da gestão das finanças públicas do Estado moçambicano, (artigo 7, da Lei no 14/2020, de 23 de Dezembro, 2020).

## 2.1. Estudos Empíricos

No estudo realizado pelo Mihajlović et al. (2022), intitulado “Contabilidade e aspectos legais da execução do orçamento”, aborda sobre as condicionantes legais da execução orçamental e a importância do respeito pelos procedimentos e regulamentos orçamentais e concluíram que o orçamento é influenciado por constrangimentos legais e económicos, no apuramento de resultados, a conta final sempre evidencia discrepâncias e desvios contabilísticos na execução orçamental e é importante usar os procedimentos orçamentais e da estrutura normativa.

Ortiz et al. (2023), conduziu um estudo intitulado “Execução Orçamental no processo de procurement Público de bens e serviços de Escola Superior Politécnica. chimborazo, 2023”. , a pesquisa identificou factores legais de risco, tais como responsabilidade pela execução, a reforma orçamental e a directiva orçamental, a execução orçamental em processos de contratação pública de bens e serviços. E propuseram um plano para a execução orçamental na contratação pública, para a correcta gestão dos procedimentos internos.

Tommasi (2013), no trabalho intitulado, O Processo da Execução do Orçamento, analisaram os processos e controlos em vigor para a execução do orçamento de despesas do governo e como as responsabilidades administrativas para a implementação desses processos e controlo são atribuídas, no âmbito dos sistemas encontrados em diferentes países. Concluíram que a revisão de processos e controlos de execução orçamental, bem como a atribuição de responsabilidades administrativas variam em cada país.

Pandit (2016), no seu artigo, Orçamento e Controlo Orçamental, tratam de orçamento, orçamentação e controlo orçamental, onde são discutidos os prós e contras do controlo orçamental, etapas de elaboração do orçamento e, finalmente, diferentes tipos de orçamentos. Segundo os autores, os resultados passam necessariamente por inflexibilidade na adaptação as circunstâncias de mudança do mercado e constata-se a morosidade e dispendiosa de preparação e implementação do orçamento.

Dodek e Alderson (2018), no artigo intitulado, Risco de Regulação para a Legal Profissão, os autores argumentam que a única finalidade legítima da regulação dos serviços jurídicos são a

---

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.cfp.pt>, consultado no dia 20 de Outubro de 2023.

protecção do interesse público, e esse objectivo é mais bem alcançado através da regulação do risco, e discutem quatro papéis do risco na regulação: como objecto e justificação da regulação, como princípio organizador e como medida de responsabilização. A regulamentação dos serviços jurídicos deve centrar-se na protecção do interesse público e é necessário mudar para um regime de regulação do risco.

O Orçamento de Estado (OE) é unitário, especifica as receitas e as despesas, respeitando sempre as regras da anualidade e da publicidade, nos termos da lei, no seu n.º 1, do artigo 130, Constituição da República de Moçambique, de 2018, e tem por objecto a prossecução da política financeira do Estado, elaborado pelo Governo.

Por quanto n.º 1, do art.º 26, Lei no 14/2020 de 23 de Dezembro, 2020, refere que Receitas Públicas são todos os recursos monetários ou em espécie, seja qual for a sua fonte ou natureza, postos à disposição do Estado, com ressalva daquelas em que o Estado seja mero depositário temporário.

Despesa Pública é todo o dispêndio de recursos monetários ou em espécie, seja qual for a sua proveniência ou natureza, feito pelo Estado, com ressalva daqueles em que o beneficiário se encontra obrigado à sua reposição no n.º 1 do Artigo 27 (Lei no 14/2020 de 23 de Dezembro, 2020).

Portanto, os riscos coexistem nos Estados e/ou em Países desenvolvidos e em via de desenvolvimento em diversas formas de actuação, derivados de diversos factores tais como vulnerabilidade, perigo, segurança do Estado, de instituições, espevitando aos diversos técnicos, os instrumentos e ferramentas necessárias para a materialização de métodos de gestão na conservação, manutenção e execução da coisa pública, observando os ordenamentos de direito, da economia para manter a economicidade, eficiência e eficácia do bem comum, de como ocorreu no SEFCM no triénio 2020 a 2022.

## **2.2. Metodologia**

A materialização da pesquisa foi realizada com base nos conceitos de risco legal na execução electrónica orçamental no SEFCM e a respectiva complexidade na resposta aos serviços dos órgãos locais da Cidade de Maputo, e para a avaliação de como o risco legal impacta na execução orçamental, foi usada a abordagem qualitativa e análise descritiva, do qual foram analisadas as respostas dadas e recolhidas através do guião de entrevista, semiestruturada, com perguntas abertas. Onde a população foi de 118 técnicos, incluindo os que exercem as funções de chefia e confiança e os sujeitos participativos se vislumbrou em 18. O (s) sujeito (s) circunscreveu-se a gestores de alguns departamentos e repartições, tais como, departamento de plano e orçamento, departamento de recurso humanos, departamento de contabilidade pública e repartição de tesouro. Mas também as publicações académicas (livros), Leis, decretos ministeriais, artigos científicos corporizaram a análise, pois, para a visualização do impacto da ocorrência dos riscos legais na execução electrónica Orçamental foi estritamente necessário o levantamento das abordagens qualitativa, visto que, a abordagem qualitativa remete a abordagem do ambiente de elementos existentes, estudos e a interpretação de fenómenos e situações, conforme Coutinho (2013). Este autor afirma que esta abordagem vincula indissociavelmente o mundo subjectivo do sujeito que não pode ser traduzido em números, de modo que o pesquisador tende a analisar informação de forma indutiva, contudo, para transfigurar a linhagem do risco legal na execução electrónica orçamental foi necessário transcrever os créditos da abordagem quantitativa, por meio de dados e traduzi-los no meio ou contexto tecnológico.

## **3. RESULTADOS**

Foi aplicado um guião de entrevista a três gestores de departamento que trabalham sobre o plano e orçamento, contabilidade pública e recursos humanos e uma gestora de tesouro onde foram analisados vários aspectos. Em relação ao treinamento e actualização dos funcionários nas matérias ligadas a legislação orçamentária que garantem a conformidade, responderam que, a equipa é treinada na base da planificação e que o processo de planificação tem um ciclo temporal de 3 anos, e a partir dela elabora-se o cenário fiscal de médio prazo que serve de base para prever os recursos e acções de formação, treinamento na base de metodologias vindas do Ministério de Economia e Finanças (MEF). Em Maio, inicia a preparação do Plano Economico e Social e

Orçamento do Estado (PESOE). As entidades são treinadas por meio de formação baseadas em aulas teóricas e práticas, nas aulas teóricas são difundidos os instrumentos legais de planificação e orçamentação do Estado. Nas aulas práticas realizam as actividades práticas de como operacionalizar o PESOE, realizado no Modulo de Plano e Orçamento (MPO) desde 2020.

Em relação ao modo de como a legislação orçamental impacta a execução orçamental no SEFCM e quais medidas são tomadas para se preparar para tais situações, afirmaram que o SEFCM planifica as actividades, o orçamento e os respectivos limites orçamentais, entretanto, a disponibilização dos fundos públicos para a execução do orçamento é efectuada pelo governo pelo intermediação do MEF, por força dos instrumentais legais, tal como descreve o artigo 26, Decreto no 26/2021 de 3 de Maio, 2021, conjugado com as alíneas a) e b), artigo 3, do Decreto n.º 1/2017 de 25 de Janeiro, criando dificuldades na execução das despesas públicas, que originam riscos legais. Neste processo, o MEF anualmente partilha uma circular sobre todos procedimentos de administração, planificação e execução orçamental, que abordam sobre as competências das unidades orgânicas no que concerne a planificação e execução orçamental, por sua vez o departamento de plano e de contabilidade pública partilham as dotações orçamentais, os limites orçamentais e comunica as entidades sobre a disponibilidade orçamental feita pelo MEF.

No concernente as mudanças na legislação orçamental que afectam o SEFCM e os desafios associados a essas mudanças, os respondentes disseram que o Modulo do Património do Estado (MEP), trouxe mudanças na matéria de separação de intervenientes na execução orçamental, pois, anteriormente estava centralizada na área financeira. Trouxe a dessegregação de funções. Por exemplo, o processo de contratação, aquisição de bens e serviços, passou a contar com quatro intervenientes, nomeadamente, o agente de contratação, o agente de execução orçamental, o agente de conformidade e o agente do património, onde cada agente possui as suas atribuições, para evitar conflitos de interesse dentro do MEP em relação ao pagamento e outras actividades.

No que respeita a afectação dos riscos legais na execução orçamental ao nível do SEFCM, informaram que existe uma coordenação entre os agentes de planificação, de execução orçamental e o de contratação. Se estes não trabalham em coordenação a actividade fica cativa. Durante o processo de execução orçamental, as situações específicas de riscos legais que surgem, caracterizam-se em risco de regulamentação do processo, onde se verifica a ausência de documentos legais para a execução do bem ou serviço, culminando com o não pagamento de despesas públicas. Mas também à Duplicidade de projectos por falta de arquivos documental eficazes sobre a dívida aos fornecedores e despesas já executadas, originando o pagamento em duplicado, devido a ausência de processos de documentos comprovativos da actividade realizada.

Quanto aos elementos da legislação orçamental que afectam significativamente na execução orçamental, constata-se as circulares do MEF, o manual de administração financeira do Estado (MAF), a Lei orçamental aprovada anualmente, os diplomas ministeriais, o estatuto geral dos funcionários e agentes do Estado e o respectivo regulamento. No que tange aos problemas e riscos legais mais comuns e conhecidos no contexto do SEFCM são a falta de laboratório, subcarga do sistema, falta ou oscilação de MPO durante as operações de planificação e execução. Foi considerado que durante a planificação são exíguos os riscos legais observados. No entanto, constata-se também a exiguidade orçamental que reduz o nível de actividades e o cumprimento integral do plano; a deficiente Conta Geral do Estado não permite o pagamento integral das obrigações do Estado; e a deficiente Conta de Gerência com irregularidades devido a falta de justificativos de requisição e execução dos fundos públicos.

Em relação as implicações legais de não cumprimento dos regulamentos orçamentais no SEFCM, afirmaram que os funcionários visados incorrem em sanções definidas por lei, que podem culminar com um processo disciplinar ou criminal de acordo com o tipo de infracção registada.

Relativamente aos principais aspectos legais que impactam a execução do orçamento durante o processo de cabimentação e pagamento, constatam-se a morosidade no processo documental das despesas no geral e a ineficiência e ineficácia do e-SISTAFE no âmbito de execução no sistema versus oscilação da dotação orçamental. Os procedimentos assumidos para lidar com a identificação de possíveis violações legais durante a execução orçamental no SEFCM são a fiscalização prévia dos procedimentos legais, permitem analisar a conformidade dos documentos exigidos pela lei; a inspecção sucessiva e concomitante, que procura saber se a execução

orçamental obedeceu aos tramites legais; a monitoria e acompanhamento para analisar e identificar o nível de execução orçamental e a análise de desvios entre o planificado e o realizado para delinear acções correctivas; a avaliação das recomendações para investigar o cumprimento integral das leis deixadas pelos auditores, supervisores e os superiores hierárquicos das unidades orgânicas.

Os recursos disponíveis para mitigar os riscos legais relacionadas à execução Orçamental no SEFCM são a implementação integral do e-SISTAFE para intervenção sincronizada dos agentes de planificação e execução orçamental; a operacionalização do sistema electrónico de documentos físicos para execução de procedimentos no formato digital, permitindo a redução dos desvios de fundos públicos, falhas e erros operacionais e técnicos de execução; o cumprimento das circulares do MEF e diplomas ministeriais que garantem a minimização de pagamentos indevidos e fora do prazo e o alcance dos objectivos.

No que respeita a implementação de medidas de mitigação em relação aos riscos legais são no SEFCM no âmbito do processo de planificação, programação e execução orçamental, os sujeitos participantes disseram pautam pelas metodologias de formação, capacitação e aperfeiçoamento técnico legal, divulgação dos instrumentos de orientação para a execução orçamental. Não obstante verificar-se que a SEFCM coordena os serviços de planificação junto com outros serviços da Secretaria de Estado da Cidade e o governo por intermédio do MEF efectuar a disponibilização dos fundos públicos, processo este que dificulta a execução e controlo integral do erário público.

Segundo os participantes alegaram que a execução orçamental ocorre de duas formas, via directa e via indirecta (Adiantamento de fundos).

A execução por via directa de despesas gerais consiste na entrega do numerário, referente ao dispêndio executado, directamente ao credor, sem a intervenção dos gestores financeiros da Unidade Gestora Beneficiária (UGB). A execução por via directa consiste na realização das despesas por programação, cabimentação, liquidação da despesa, e pagamento da despesa.

Via indirecta é o meio sujeito a transferência do erário público por adiantamento de fundos (AFU), referente à despesa executada, indirectamente ao credor, porém, com a intervenção dos Gestores Financeiros das UGB. A execução por via indirecta consiste na realização das despesas por meio de programação, cabimentação, pagamento da despesa e liquidação da despesa.

A planificação orçamental é um processo precedente ao diagnóstico das necessidades de uma determinada comunidade ou estado, levantamento dos recursos disponíveis e elaboração de estratégias de satisfação daquelas necessidades públicas através da definição das políticas de tributação, suas previsões quantitativas, distribuição dos limites financeiros e previsão dos quantitativos de despesa por cada estratégia de satisfação das necessidades pré-definidas podendo, porém apresentar-se em formato matricial, pois, nenhuma despesa pode ser assumida, ordenada ou realizada sem que, sendo legal, se encontre devidamente inscrita no OE aprovado, tenha dotação na correspondente verba orçamental e seja justificada quanto a sua economicidade, eficiência e eficácia no nº 2 do Artigo 27 (Lei no 14/2020, de 23 de Dezembro, 2020), em consonância com o plano económico e social (PES) como elemento consagrado e principal instrumento de planificação e de implementação da política do Governo (Art.º 128 e 129, CRM, 2018).

A planificação orçamental, programação orçamental ou Plano Económico Social caracterizam-se por agrupar e agendar o alcance das expectativas públicas baseadas no reconhecimento da existência de um conjunto de recursos diversos favoráveis para a conquista de soluções adequadas respeitando as múltiplas realidades socioeconómicas e as respectivas crises, porém, devido a magnitude estatal, o plano pode estar adstritos os distintos riscos, tais como financeiros, económicos, legais, estratégicos entre outros.

De acordo com os diversos instrumentos legais do Estado, o Serviço de Economia e Finanças da Cidade de Maputo (SEFCM), sobremaneira vislumbra em riscos legais, pois, responde como um órgão independente, porém, a peculiaridade do risco financeiro é extremamente significativa, porquanto, como uma unidade que coordena as actividades de círculo da planificação e programação orçamental a nível da cidade de Maputo. A planificação e programação orçamental dos Serviços de Economia e Finanças da Cidade de Maputo, obedece o ciclo da figura 1.



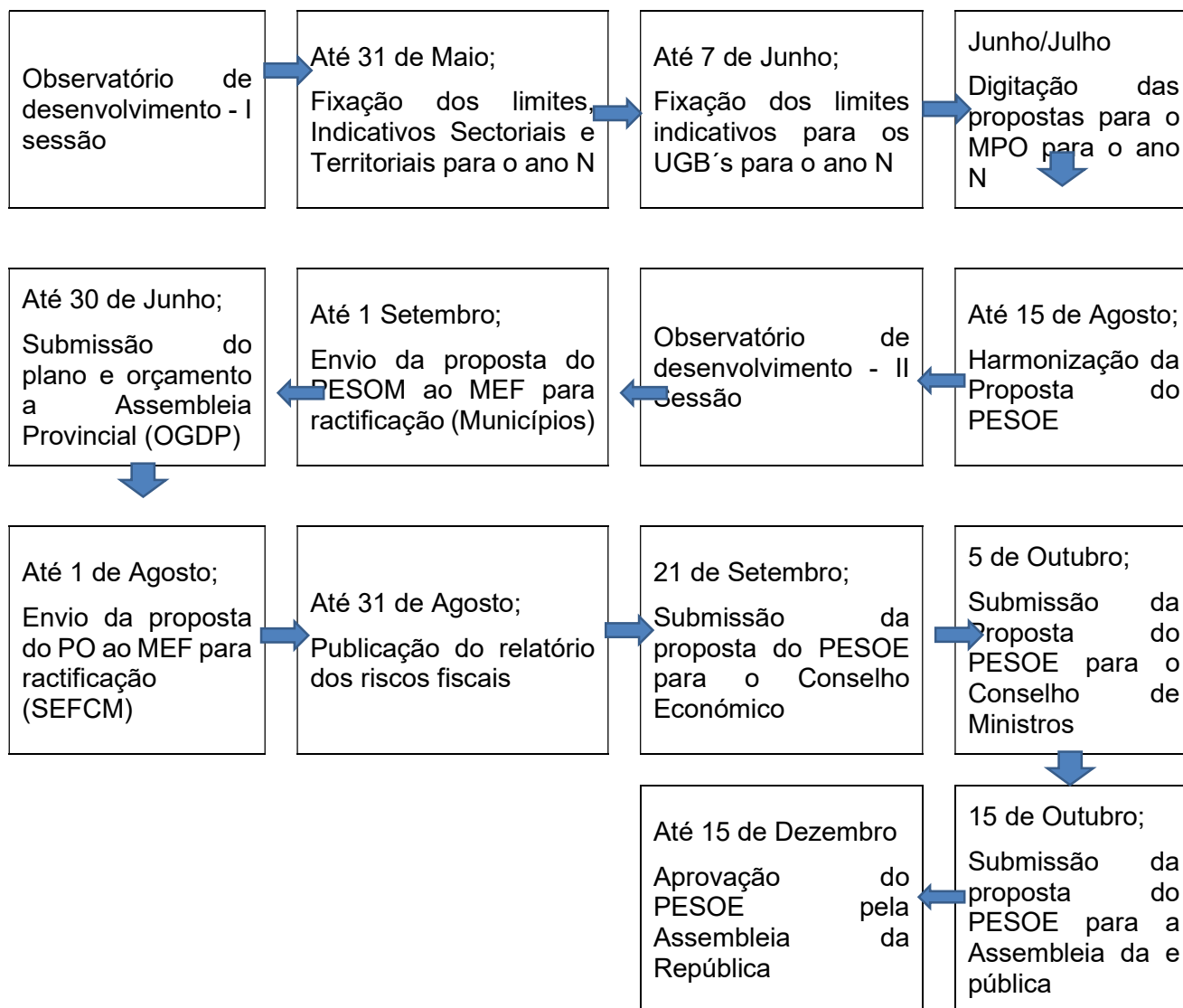


Figura 1: Ciclo de Planificação e Orçamentação

Fonte: Decreto n.º 26/2021 de 3 de Maio

### 3.1. Complexidade da planificação e execução eletrónica orçamental

A complexidade do risco legal na execução eletrónica orçamental dos Serviços de Economia e Finanças da Cidade de Maputo, conflitua na medida em que o Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (PESOE) da Cidade é definido a nível central e não a nível local, pois, PESOE, a Planificação e Orçamentação dos Órgãos de Governação Descentralizados Provinciais (PO-OGDP) e o Plano Económico e Social e Orçamento do Municipal (PESOM) são em última instância elaborados pelo Governo, com o informe do Conselho dos Serviços de Representação do Estado da Cidade de Maputo e do Conselho Municipal, respectivamente, com base nos limites previstos no n.º 4 do artigo 20 do regulamento da Lei no 14/2020, de 23 de Dezembro, 2020 e na Lei no 1/2008 de 16 de Janeiro, 2008, não obstante, os órgãos de governação local encontrarem-se descentralizados dos serviços do Governo Central. O Serviço de Economia e Finanças identifica a previsão das receitas a arrecadar, os agregados macroeconómicos e fiscais, as acções e os recursos necessários para a implementação do Programa e Planos Quinquenais, num horizonte temporal de 1 ano. De acordo com os diversos instrumentos legais do Estado, o Serviço de Economia e Finanças da Cidade de Maputo (SEFCM), sobremaneira vislumbra em riscos legais, pois, responde como um órgão independente, porém, a peculiaridade do risco financeiro é extremamente significativa, porquanto, como uma unidade que coordena as actividades de círculo

da planificação e programação orçamental a nível da cidade de Maputo, por meio do círculo e-SISTAFE.

Os desvios de recursos de funcionamento e de investimento são descritos, tendo em conta que toda a despesa deve ser orçamentada de acordo com a carteira de programas existente e definidos no plano da instituição, à qual devem ser associadas e alinhavadas as acções a executar e as respectivas metas, devendo cada gestor assegurar o financiamento das acções em ordem de prioridade, com base nos limites indicativos atribuídos, e não ocorrendo este processo, surgem ou emigram os riscos financeiros, doravante os riscos legais resvalam a nível das entidades que estão sob coordenação económica e financeira dos serviços de Economia e Finanças da Cidade de Maputo. A existência de riscos financeiros, culminam com actuação legal, chamando os gestores a responderem pelas práticas originados no acto de planificação e programação orçamental institucional. Consumado o desvio de aplicação e consequentemente dano orçamental, haverá espaço de actuação jurídica por outros servidores públicos da administração da justiça; onde os juizes intervirão por meio de tribunais e instrumentos legais, com vista a determinar a lógica e razão legal institucional no circuito da programação e execução financeira. Os desvios de recursos de financiamento e investimento constituem infracção financeira (falsificar, introduzir, modificar, apagar, suprimir, aceder ilegalmente, criar programas informáticos, instrumentos, objectos e outros meios preparados deliberadamente com intenção de praticar actos fraudulentos, instalar objectos que afectem o funcionamento, visando obter, adulterar ou destruir dados ou informações do e-SISTAFE e e-SISTAFE Autárquico pretendo realizar o pagamento indevido, a aquisição de bens ou serviços não previstos e que prejudiquem ao Estado), colocam o Estado numa situação incómoda e estas práticas de fraude relativas ao e-SISTAFE no geral são devidamente sancionadas a pena de expulsão do aparelho do Estado há multas de 10% a 100% de como aclara o Artigo 89 da (Lei no 14/2020 de 23 de Dezembro, 2020). Para contornar esta complexidade do risco legal da execução electrónica orçamental, deve-se aperfeiçoar a formação contínua dos funcionários públicos e demais colaboradores do sector privado no uso e acompanhamento das leis e a aplicação dos instrumentos da auditoria tecnológica de informação, verificando os requisitos específicos no cumprimento da regulamentação legislativa, aplicável no Subsistema de Auditoria Interna constante na Lei 14/2020 de 23 de Dezembro, pois, este módulo visa examinar a regularidade e avaliar a eficiência da gestão administrativa e dos resultados alcançados, bem como apresentar subsídios para o aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos, sempre alinhada aos objectivos e aplicação fixados pelo poder legislativo, no que concerne a descentralização e desconstracção de recursos humanos, económicos e financeiros a nível central, provincial e local.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conclui-se que o SEFCM é um órgão do Conselho de Representação da Secretaria do Estado de extrema importância na planificação e programação orçamental nos serviços da administração pública da Cidade de Maputo, desenhando estratégias contemporâneas de gestão eficiente na coordenação das actividades. A definição orçamental é realizada pelo SEFCM em coordenação com entidades a nível da cidade e a distribuição é executada (desembolso) pelo Governo através do Ministério de Economia e Finanças (MEF), sustentada pela confluência de leis, regulamentos, diplomas ministeriais provenientes de diversos órgãos reguladores do Estado moçambicano, o que de certo modo desvinculam a prática legal, devidamente constituído. A disponibilização orçamental constitui um risco de perda de dados, falhas, de desvio de erário público e consequentemente o servidor público e outros em comissão de serviços correm inúmeros riscos e perigos profissionais a trabalhar a este ritmo e se eventualmente ocorrer um furto, incêndio, apagão ou mesmo ataques do dia-a-dia pelos Cibernéticos, a SEFCM é solicitada a responder para responder e desviar o risco. Deste modo, ter uma estratégia de mitigação dos riscos legais é de extrema importância para o SEFCM na contemporaneidade. Como é de conhecimento geral, um ataque legal bem-sucedido no SEFCM causaria um impacto significativo no funcionamento do estado, na reputação da organização e consequentemente uma diminuição da confiança para outros órgãos do estado e ao público em geral. Além disso, distintos órgãos do Estado possuem regulamentações específicas sobre protecção de riscos legais, principalmente em matéria de SISTAFE daí que, é primordial, ter uma estratégia adequada de mitigação de riscos que auxilia na conformidade com essas regulamentações, evitando penalidades legais e demais problemas, de modo a desviar os riscos

legais no SEFCM. Outro aspecto relevante é que os riscos legais causariam falhas nos diversos sistemas instalados ou mesmo interromperiam as operações SEFCM, resultando em perda de produtividade pelo tempo de inatividade e conseqüentemente perda financeira. Por isso, é imperioso elaborar e implementar planos de resposta a incidentes tais como identificação, resposta, avaliação, monitoria e avaliação contínua dos processos de planificação, programação e execução orçamental. Outrossim, é necessário adoptar a eficiência e eficácia da utilização do Guião de Orientações Metodológicas para a Elaboração dos Instrumentos de Planificação, Orçamentação, Monitoria e Avaliação, definição de uma rubrica que zele pelas despesas locais de intervenção na praça versus mercados locais e circunvizinhos para optimização no fornecimento de bens e serviços ao Estado, para desviar os riscos legais e financeiros das entidades públicas, pois, os órgãos locais da Cidade de Maputo possuem instrumentos legais para o uso do erário publico em diversas actividades por meios tecnológicos, introduzidas por Lei, neste contexto, verificando que coexiste uma inércia, seja económica, politica, legal, para a perpetuação da execução electrónica orçamental. Para uma solução imediata deste facto, chama-se a intervenção de toda sociedade moçambicana, a uma discussão de opiniões com vista a obtenção de uma alternativa consensual em relação a complexidade do risco legal na execução electrónica orçamental nos órgãos descentralizados de governação local e provincial, incluindo o Conselho dos Serviços de Representação do Estado na Cidade de Maputo.

#### **4.1. Medidas de Mitigação**

O processo da mitigação na complexidade da execução orçamental electrónica nas entidades da administração a nível central, provincial e local, passa por introduzir técnicas teóricas e prática de acções definidas pelo n.º 2, da Resolução n.º 69/2021 de 31 de Dezembro, que transpõe que a política nacional de segurança Cibernética de Moçambique, deve adoptar leis, políticas e estratégias que promovem o uso e o desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação (TIC), igualmente os órgãos de governação descentralizada provincial e local devem coordenar em primeira e ultima instância coordenar a planificação, programação orçamental e os respectivos limites, visto que, os recursos económicos e financeiros precisam de ser reembolsos pelas entidades de órgãos descentralizados, em obediência a legislação, evidentemente alinhavados a óptima utilização das TIC's, pois, estes (TIC's) têm um papel importante como catalisadoras dos processos de modernização e transformação digital, e servem de plataformas de suporte em várias áreas de desenvolvimento económico e social nos diversos serviços tais como; a agricultura, educação, saúde, energia, turismo, exploração de recursos naturais, economia e finanças, de entre outros. Porém, essas modernizações e inovações tecnológicas no ramo legal e de execução orçamental electrónica deverá ser factual, devendo introduzir matéria de protecção aos internautas criminosos, serviços de contra-inteligência nacionais e internacionais, e outros tipos de ataques cibernéticos, com apoio de diversos instrumentos, tais como, Lei 14/2020 de 23 de Dezembro, especificamente o e-SISTAFE, o Subsistema de Monitoria e Avaliação, Subsistema de Auditoria Interna, coroados pelo artigo 4 da Lei n.º 3/2017, de 9 de Janeiro, que vincula regular e disciplinar as actividades no âmbito das transacções electrónicas, no estabelecimento do ordenamento jurídico em que o comércio electrónico e os serviços do governo electrónico se processem com necessária celeridade e segurança jurídica, determinação do regime sancionatório das infracções cibernéticas garantindo do cidadão, entre outras acções que desviem a complexidade do risco legal na execução orçamental electrónica na administração publica no geral. Assim sendo, a função do Direito é fornecer os parâmetros éticos para o desenvolvimento e a utilização da tecnologia, a fim de evitar uma dominação política, religiosa, entre outros poderes, pois, o direito digital é um ramo do direito que tem como objectivo proporcionar as normatizações e regulamentações do uso dos ambientes digitais pelas pessoas, além de oferecer protecção de informações contidas nesses espaços e em aparelhos electrónicos.

## **5. REFERÊNCIAS**

Barnabé, M. A. P. (2022). Predição de Risco Jurídico de Instituições Financeiras. Universidade de Brasília. <http://repositorio2.unb.br/jspui/handle/10482/44215>

- Barreto, A. D. A. A. (1995). Transferência de informação, o desenvolvimento tecnológico e produção de conhecimento. *INFORMARE - Cadernos do programa de pós-graduação em ciências da informação*, 1, n. 2, 1995. 2-10. Disponível em: <[http://www.brapci.ufpr.br/brapci/\\_repositorio/2011/06/pdf\\_eb9b58091a\\_0017419.pdf](http://www.brapci.ufpr.br/brapci/_repositorio/2011/06/pdf_eb9b58091a_0017419.pdf)>. Acesso em: 12 Dezembro 2023.
- Coutinho, C. P. (2013). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática*. Almedina.
- Decreto no 26/2021 de 3 de Maio. (2021). Regulamento do Sistema de Administração Financeira do Estado, BR n.o 83, I Série. Imprensa Nacional de Moçambique, E.P. <https://gazettes.africa/archive/mz/2021/mz-government-gazette-series-i-dated-2021-05-03-no-83.pdf>
- Decreto n.o 65/2020. (2020). Quadro legal da organização e do funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Cidade de Maputo. Maputo, BR n.o 151, I Série. Imprensa Nacional de Moçambique, E.P. <https://gazettes.africa/archive/mz/2020/mz-government-gazette-series-i-dated-2020-08-07-no-151.pdf>
- DeLisi, M., Elbert, M., & Tahja, K. (2019). Inverting Risk Assessment: Considering the Lowest Risk Clients in the Federal Criminal Justice System. *Criminal Justice Policy Review*, 30(7), 1043–1063. <https://doi.org/10.1177/0887403418776417>
- Diploma Ministerial n.º 181/2013 de 14 de Outubro, Manual de Administração Financeira e Procedimentos Contabilísticos. Maputo. BR n.º 82. I Série. Imprensa Nacional de Moçambique. EP.
- Diploma Ministerial n.o 49/2021 de 21 de Junho. (2021). Estatuto Orgânico do Serviço de Economia e Finanças da Cidade de Maputo. BR n.o 118. Imprensa Nacional de Moçambique, E.P. <https://gazettes.africa/archive/mz/2021/mz-government-gazette-series-i-dated-2021-06-21-no-118.pdf>
- Dodek, A., & Alderson, E. (2018). Risk Regulation for the Legal Profession. *Alberta Law Review*. <https://doi.org/10.29173/alr2448>
- Lacroix, C. (2020). Risk Management and Judicialization. In B. Journé, H. Laroche, C. Bieder, & C. Gilbert (Eds.), *Human and Organisational Factors* (pp. 61–70). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-25639-5\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-030-25639-5_8)
- Lei no 1/2008 de 16 de Janeiro. (2008). Regime Financeiro, Orçamental e Patrimonial das Autarquias Locais e o Sistema Tributário Autárquico. BR n.o 89. I Série. Imprensa Nacional de Moçambique, E.P.
- Lei no 14/2020 de 23 de Dezembro. (2020). Sistema de Administração Financeira do Estado. Maputo. BR n.o 246. I Série, Boletim da República. Imprensa Nacional de Moçambique, E.P. [https://www.cedsif.gov.mz/cedisportal/wp-content/uploads/2018/08/BR\\_246\\_I\\_SUPLEMENTO\\_2020\\_LEI-DE-REVIS%C3%83O-DA-LEI-DO-SISTAFE\\_-A-LEI-N.%C2%BA-14-2020-DE-23-DE-DEZEMBRO-LEI-DO-SISTAF AE.pdf](https://www.cedsif.gov.mz/cedisportal/wp-content/uploads/2018/08/BR_246_I_SUPLEMENTO_2020_LEI-DE-REVIS%C3%83O-DA-LEI-DO-SISTAFE_-A-LEI-N.%C2%BA-14-2020-DE-23-DE-DEZEMBRO-LEI-DO-SISTAF AE.pdf)
- Lei n.º 3/2017, de 9 de Janeiro. Lei de Transacções Electrónicas. Maputo. BR n.o 5. I Série, Boletim da República. Imprensa Nacional de Moçambique, E.P.
- GORDILLO, M. M. *Ciencia, Tecnología e Sociedad. Projeto Argo. Materiales para la educación CTS*, 2001. p. 7-12; 64-101. Grupo Norte. Biblioteca Digital da OEI PRISMA.COM nº 2008 ISSN: 1646 - 3153 83 (Organização de Estados Iberoamericanos para a Educação,

a Ciência e a Cultura, Disponível em < <http://www.campus-oei.org> >. Acesso em 10 de Dezembro. 2023.

- Mahler, T. (2007). Defining Legal Risk. University of Oslo, 10–31. <http://folk.uio.no/tobiasm/>
- Malm, J., Adhikari, H. P., Krolkowski, M., & Sah, N. (2017). Litigation risk and investment policy. *Journal of Economics and Finance*, 41(4), 829–840. <https://doi.org/10.1007/s12197-016-9382-6>
- Mihajlović, M., Damnjanović, R., & Savić, A. (2022). Accounting and legal aspects of budget execution. *International Journal of Economic Practice and Policy*, 19(2), 156–170. <https://doi.org/10.5937/skolbiz2-41027>
- Ortiz, R. V. C., Peñafiel, E. F. M., Vásconez, H. D. V., Silva, K. A. C., & Llauce, C. T. de J. C. (2023). Budget Execution in Public Procurement Processes of Goods and Services of a Higher Polytechnical School. Chimborazo, 2023. *Russian Law Journal*, 11(3s). <https://doi.org/10.52783/rlj.v11i3s.758>
- Pandit, D. A. (2016). Budgets and Budgetary Control. *Journal of Business Management*, 5(2319), 2319–5614. [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/62130570/2308-3083-1-PB20200218-79786-1kzdm9h-libre.pdf?1582025924=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DBudgets\\_and\\_Budgetary\\_Control.pdf&Expires=1698105678&Signature=leFhNm-HnHZWmpWKVZxb1QWoG-Jh84hOoF3jeK8CG9GGDsTOEvPsEYnO99-716l0Oa6hdjtwKPArdLF~LlaFsh0rI6yehTcHhH7A8DSRIby8ctzq4kbozgm10cChQhgtCnja wgJ80pHRGxKEYOggjWndFp5IDL0GyRbHegu8hh8gg66yjQcZBHWYpDBtvoehpzjoDEg53tOUq7BokyU15v7Q0Ym1h~tkr5OLeu9RI2PBAw58KAOk4-2T4uTzCWYzfDSglUipK5R5z35vloK3oK5On5Ko8Q9QXX3gClaxr44BPrBaxBmREwBBStTjYhYLSil4MP3l~9XW2KM9jdfXA\\_\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/62130570/2308-3083-1-PB20200218-79786-1kzdm9h-libre.pdf?1582025924=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DBudgets_and_Budgetary_Control.pdf&Expires=1698105678&Signature=leFhNm-HnHZWmpWKVZxb1QWoG-Jh84hOoF3jeK8CG9GGDsTOEvPsEYnO99-716l0Oa6hdjtwKPArdLF~LlaFsh0rI6yehTcHhH7A8DSRIby8ctzq4kbozgm10cChQhgtCnja wgJ80pHRGxKEYOggjWndFp5IDL0GyRbHegu8hh8gg66yjQcZBHWYpDBtvoehpzjoDEg53tOUq7BokyU15v7Q0Ym1h~tkr5OLeu9RI2PBAw58KAOk4-2T4uTzCWYzfDSglUipK5R5z35vloK3oK5On5Ko8Q9QXX3gClaxr44BPrBaxBmREwBBStTjYhYLSil4MP3l~9XW2KM9jdfXA__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA)
- Parveen, R. S., Naveena, S. S., & Rathika, S. (2020). Budget and Budgetary Control. 6(2), 2395–4396. [www.ijariie.com](http://www.ijariie.com)
- Tommasi, D. (2013). The Budget Execution Process. [https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137315304\\_14](https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137315304_14)